RESOLUCIÓN 89/2023, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000374

Asunto: Reclamación presentada por Dña. _____, frente a la desestimación expresa de su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 4 de septiembre de 2023, Dña. _____ presenta solicitud de acceso a la información pública ante la Inspección de Trabajo de Bizkaia, a través del formulario "*Solicitud – Denuncias ante la Inspección de Trabajo*" haciendo constar lo siguiente:

> *"Dª _____ (…) ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Vizcaya, comparezco y como mejor proceda en derecho, respetuosamente DIGO: Que, siendo trabajadora de SERVICIOS ESPECIALES S.A. de Huelva, y representante de la sección sindical del sindicato CGT Huelva, por el presente escrito formulo SOLICITUD del derecho de acceso al expediente administrativo instruido por la Inspectora Doña _____ el 13/04/2022 (Informe 09/11/2022) con orden de servicio nº 48/0002560/22 contra Servicios Especiales S.A. (en adelante Servisa). El próximo 26 de septiembre tengo una vista oral en el Juzgado Social 3 de Huelva, contra mi empresa (Servisa) por los mismos hechos sancionados en el tanatorio de Bilbao, como persona interesada quiero demostrar que la empresa incumple reiteradamente los requerimientos de Inspección de Trabajo. Con este expediente administrativo, podría llegar a un acuerdo al informar ante el Juzgado que estos hechos ya han sido constatados por Inspección de Trabajo y así poder evitar ir a juicio y llegar al acuerdo de que se me entregue el calendario laboral anual y no se me cambie el turno de un día para otro. Actualmente, tras la reincorporación por despido nulo, me encuentro en baja médica con síndrome de estrés agudo y, para mí, acudir al Juzgado supone un esfuerzo psicológico importante. Primero.- En su virtud, SOLICITO A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO DE VIZCAYA, se sirva de haber por presentado el presente escrito, a fin de que actúe acorde a Derecho (…)".*

2.- Mediante escrito fechado el 5 de septiembre de 2023, el Jefe de la Inspección de Trabajo de Bizkaia contesta a la solicitante que "*En relación con su escrito de fecha 4 de septiembre de 2023, se le informa que deberá solicitarlo a través de los órganos jurisdiccionales del orden social".*

3.- Con fecha 6 de septiembre de 2023, Dña. _____ presenta reclamación ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública indicando lo que sigue:

> "*Con fecha 04/09/2023 solicité al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Bilbao el acceso al expediente administrativo instruido por la Inspectora Doña _____ el 13/04/2022 (Informe 09/11/2022) con orden de servicio no 48/0002560/22 contra Servicios Especiales S.A. (en adelante Servisa).*
>
> *Hoy, día 06/09/2023, mi solicitud ha sido denegada por el Jefe de Inspección de trabajo de Bizkaia.*
>
> *Solicito el acceso al expediente por tener un interés legítimo, ser trabajadora de la empresa y pertenecer a la Sección Sindical de CGT en el Centro de trabajo de Huelva.*
>
> *La regulación de la confidencialidad en el art. 10 de la Ley 23/2015, tampoco supone la existencia de un régimen completo y alternativo a la LTAIBG. Indica que la AN ya se ha pronunciado en su sentencia de 8 de febrero de 2022 (Número Recurso: 38/2021) sobre si la Ley 23/2015 establece un régimen específico global y sistemático de acceso a la información pública o no, y su conclusión es inequívoca.*
>
> *La normativa citada de contrario no regula un régimen global y sistemático del derecho de acceso que sustituya y desplace a la LTAIBG en su totalidad. Se reconoce, pues, la existencia de materias que cuentan con una regulación específica, a la que se ha de estar, y donde aquella (Ley 19/2013) es de aplicación supletoria por su carácter general.*
>
> *Así lo indica el apartado 3 de la mencionada DA Primera de la Ley 19/2013. El TS, en diferentes sentencias ha analizado e indicado los términos en los que se ha de interpretar la aludida DA 1a.*
>
> *Así, la sentencia (Contencioso), sec. 3a, de 25-01-2021, no 66/2021, re. 6387/2019 expresa entre otros extremos "Se constituye por tanto la LTAIBG como la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas.*
>
> *Las previsiones de la LTAIBG quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico*

propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG".

4.- Esta Comisión, con fecha 6 de septiembre de 2023, dio traslado electrónico de la reclamación al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo.

5.- Con fecha 26 de septiembre de 2023 se recibe en esta Comisión escrito del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, sin firma ni fecha alguna, que reza como sigue:

"Consultada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre el caso incluido en el expediente 2023-000374 del que la Dirección de Comunicación del Departamento de Trabajo y Empleo, servicio a quien compete la gestión del Buzón de Información Pública, no había tenido conocimiento previo, esta comunica que debe denegarse la solicitud realizada con la siguiente fundamentación:

HECHOS

1. *Con fecha 4 de septiembre se recibió en el buzón ciudadano una solicitud de acceso a la información pública en la que Dª _____ (…) ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Vizcaya, comparezco y como mejor proceda en derecho, respetuosamente DIGO: Que, siendo trabajadora de SERVICIOS ESPECIALES S.A. de Huelva, y representante de la sección sindical del sindicato CGT Huelva, por el presente escrito formulo SOLICITUD del derecho de acceso al expediente administrativo instruido por la Inspectora Doña _____ el 13/04/2022 (Informe 09/11/2022) con orden de servicio nº 48/0002560/22 contra Servicios Especiales S.A. (en adelante Servisa). El próximo 26 de septiembre tengo una vista oral en el Juzgado Social 3 de Huelva, contra mi empresa (Servisa) por los mismos hechos sancionados en el tanatorio de Bilbao, como persona interesada quiero demostrar que la empresa incumple reiteradamente los requerimientos de Inspección de Trabajo. Con este expediente administrativo, podría llegar a un acuerdo al informar ante el Juzgado que estos hechos ya han sido constatados por Inspección de Trabajo y así poder evitar ir a juicio y llegar al acuerdo de que se me entregue el calendario laboral anual y no se me cambie el turno de un día para otro. Actualmente, tras la reincorporación por despido nulo, me*

encuentro en baja médica con síndrome de estrés agudo y, para mí, acudir al Juzgado supone un esfuerzo psicológico importante.

2. *Con fecha 5 de septiembre se remitió oficio en el que se denegaba el acceso a la información pública y se informaba que, siendo un caso que se encontraba sub iudice, se podía hacer la solicitud a través de órgano jurisdiccional que estaba conociendo el asunto.*
3. *Con fecha 6 de septiembre de 2023 se recibe en este órgano administrativo escrito de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública por el que nos solicita informe sobre este asunto y aporte cuanta documentación sea relevante para la resolución del mismo.*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En su artículo 12 garantiza el acceso a la información pública de todas las personas en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y en la misma Ley.

Pero a continuación, en su artículo 14, establece los límites a dicho derecho de acceso, diciendo que este puede ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio a, entre otras, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

En el caso que nos ocupa, esta limitación se ha establecido legalmente a través de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de trabajo y Seguridad Social. En esta norma regula que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

Pues bien, en relación a su solicitud de información, esta norma en su artículo 10, contempla del Deber de Sigilo diciendo que:

1. *Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.*
2. *También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.*

Por lo tanto, habiéndose establecido legalmente la limitación al acceso a la información pública para los expedientes tramitados en base a las competencias de vigilancia y control de la normativa laboral otorgadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad, procedía denegar la solicitud.

No obstante, y teniendo en cuenta que un órgano jurisdiccional estaba conociendo el asunto se informó a la solicitante que podía solicitar a dicho órgano jurisdiccional que la requiriera, si lo estimaba necesario para la resolución del asunto, a la Inspección de Trabajo del País Vasco".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, de existir, obraría en poder de la Inspección de Trabajo (de Bizkaia, en el caso que nos ocupa), órgano dependiente de la Dirección de Trabajo y Seguridad Social del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.1.c) del antecitado Decreto del Decreto 128/2016, que literalmente refiere lo que sigue: "*A la Dirección de Trabajo y Seguridad Social le corresponde, además de las funciones que con carácter general le atribuye el artículo 5 del presente Decreto, en calidad de autoridad laboral, el ejercicio de las siguientes funciones: c) Dirigir, coordinar y supervisar la actuación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco y establecer los planes y programas de la actuación inspectora*". A mayor abundamiento, el artículo 10.2 de dicho Decreto establece que "*La Subdirección de la Inspección de Trabajo, bajo la dependencia orgánica, funcional y jerárquica de la Directora o el Director de Trabajo y Seguridad Social, ejercerá la dirección técnica y de carácter administrativo de las Inspecciones Territoriales".*

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4.- La solicitud de información fue presentada en el buzón ciudadano de la Inspección de Trabajo de Bizkaia el día 4 de septiembre de 2023. Ateniéndonos al modelo organizativo establecido mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2015, por el que se aprueban las medidas de funcionamiento en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el buen gobierno, "*Cuando la información requerida esté en posesión de entidades del sector público vasco distintas a la Administración General, el responsable de la instrucción del expediente será el Departamento al que esté adscrito cada ente, entidad u organismo que posea la información*". En este caso, por tanto, la instrucción del expediente corresponde al Departamento de Trabajo y Empleo, en el caso que se hubiera determinado la admisión de la solicitud dentro del procedimiento de Derecho de acceso a la información pública, por lo que la Inspección de Trabajo de Bizkaia debió haber derivado el expediente al procedimiento de derecho de acceso a la información pública para su instrucción por el órgano competente en la materia objeto de la solicitud (Dirección de Servicios del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco); una vez tramitado el expediente en la forma indicada, debió comunicarse a la Inspección de Trabajo para el estudio y valoración del contenido de

la solicitud y la emisión de la oportuna resolución del procedimiento por parte del Departamento reclamado.

5.- Por su parte, la reclamación fue presentada ante esta Comisión el día 6 de septiembre de 2023. En este sentido, el artículo 24. 2. de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

El artículo 24.3 de la LTAIBG establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la Ley 39/2015 dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo cual la reclamación ha de entenderse interpuesta en plazo. En el caso que nos ocupa, la contestación del Departamento de Trabajo y Empleo a la reclamación presentada carece de los requisitos legales para ser considerada una "resolución" en sentido estricto, siendo más bien una comunicación de hechos y fundamentos de derecho sin resuelvo ni recursos oponibles frente a la misma. No en vano el artículo 88.3 de la antecitada Ley 39/2015 literalmente establece: "*Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin p*erjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno".

6.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, la reclamante justifica su petición de acceso a información pública en los siguientes términos: "*Solicito el acceso al expediente por tener un interés legítimo, ser trabajadora de la empresa y pertenecer a la Sección Sindical de CGT en el Centro de trabajo de Huelva".*

7.- El ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador como un derecho de amplio espectro que goza de un especial reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558):

"La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017(rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias el caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legamente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

8.- Como se ha indicado en los Antecedentes, la solicitud originaria fue desestimada por aplicación del límite recogido en el apartado f) del artículo 14.1 de la LTAIBG que, literalmente, dispone: "*El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la*

información suponga un perjuicio para: f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva". Así, tanto el Jefe de la Inspección de Trabajo de Bizkaia como el propio Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco en su escrito de alegaciones, han indicado que el asunto sobre el que se solicita la información se encuentra sub iudice y, por ende, no procede otorgar el acceso a la información solicitada.

Sobre la aplicación de los límites recogidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se pronunció en el Criterio Interpretativo 2/2015 al señalar que "*Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "podrán" ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos (…) En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Éste, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.f) de la LTAIBG, es preciso indicar que la mera existencia de un procedimiento en curso no puede significar, a juicio de este Consejo, que deba desestimarse cualquier información que se solicite en relación con aquél. Con respecto a este límite, la interpretación más extendida entiende que debe considerarse de aplicación sólo en lo que respecta a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento".

El Tribunal Supremo, por su parte, fija en Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3530), como jurisprudencia, que "*El límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG (…) resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (…), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés*

público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de ésta".

En el caso que nos ocupa, la documentación solicitada por la interesada existe en un procedimiento anterior en el tiempo, instruido por una de las Inspectoras de la Inspección de Trabajo de Bizkaia, en un proceso incoado contra Servicios Especiales S.A. en abril/2022, no tratándose, en consecuencia, de una documentación relativa al proceso en curso en el Juzgado Social nº 3 de Huelva, por lo que no se cumple el condicionante establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG "*sólo en lo que respecta a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento*", siendo así que el informe objeto de solicitud fue emitido para otro procedimiento abierto por la Inspección de Trabajo de Bizkaia en el año 2022. Es más: la Administración (Inspección de Trabajo de Bizkaia y Departamento de Trabajo y Empleo en periodo de alegaciones) no ha explicado en modo alguno en qué medida el hecho de conceder el acceso a la información solicitada puede afectar al resultado final del procedimiento judicial, máxime cuando se trata de documentación que es anterior y, en consecuencia, no ha sido elaborada expresamente con motivo del procedimiento judicial en curso en el Juzgado de lo Social nº 3 de Huelva, sino presumiblemente para un supuesto de expediente sancionador abierto y tramitado contra la empresa SERVISA en sus centros de trabajo de Bizkaia.

9.- Así mismo, cabría determinar si resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG, a tenor del cual, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, tal y como defiende el Departamento de Trabajo y Empleo en el presente supuesto.

A este respecto, ya se ha argumentado en consideraciones anteriores el interés público que justifica el acceso y con relación al test del daño, por lo que debe comenzarse reiterando que la previsión del límite analizado dentro de los que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa la evitación de perjuicios para la igualdad de las partes en procedimientos judiciales y el respeto al principio constitucional de la tutela judicial efectiva, de tal manera que el ejercicio de tales derechos no se vea impedido por la divulgación de la información solicitada.

En este sentido, según la Memoria del Convenio del Consejo de Europa para el Acceso a los Documentos Públicos "*el límite del que nos venimos ocupando tiene la finalidad de evitar que el acceso a la información reclamada pueda afectar a la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia".* Por lo tanto, habría que examinar si la divulgación del informe solicitado por

la interesada puede o no interferir en la igualdad de las partes implicadas en el proceso laboral que se está desarrollando en el Juzgado de lo Social nº 3 de Huelva, referente (salvo error) a asuntos relacionados con los derechos de los trabajadores en el ámbito de los turnos de trabajo y calendario laboral, a decir de la parte reclamante. En el presente supuesto, ateniéndonos al literal de la reclamación interpuesta, el acceso a la información habría sido beneficiosa para ambas partes, dado que habría permitido la evitación del juicio oral y un posible allanamiento por parte de la empresa, reduciendo tiempos de proceso y evitando gastos judiciales, reponiendo a los trabajadores afectados en sus derechos laborales reconocidos por el Estatuto de los Trabajadores.

10.- Continuando con el análisis de las alegaciones presentadas por el Departamento de Trabajo y Empleo, se procede a valorar la aplicación del límite previsto en el apartado g) del artículo 14.1 de la LTAIBG, a saber: "*El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control".*

Señala el Departamento reclamado que "*En el caso que nos ocupa, esta limitación se ha establecido legalmente a través de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de trabajo y Seguridad Social. En esta norma regula que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes (…). Por lo tanto, habiéndose establecido legalmente la limitación al acceso a la información pública para los expedientes tramitados en base a las competencias de vigilancia y control de la normativa laboral otorgadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad, procedía denegar la solicitud".*

Así pues, lo que pretende decir el Departamento de Trabajo y Empleo es que, facilitar dicho informe, podría afectar directamente a la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, competencias determinadas por la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de trabajo y Seguridad Social.

Sentado lo anterior, a la hora de analizar la aplicación al presente caso del límite previsto en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG es necesario partir de lo manifestado por el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que fijó la siguiente doctrina: "*La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y*

desproporcionado del derecho de acceso a la información. […] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley" (F.J. 6º).

Doctrina jurisprudencial que, en lo concerniente a los límites ha sido complementada por el Alto Tribunal, entre otras, en la Sentencia 574/2021, de 25 de enero (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que puntualizó lo siguiente: "*La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente: La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia (…) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate*." (FJ, 4º).

En el caso que nos ocupa, el Departamento reclamado ni siquiera proporciona una justificación detallada del perjuicio que el acceso a la información solicitada supondría para las funciones que desarrolla la Inspección de Trabajo y para la labor operativa de vigilancia, inspección y control que aquélla efectúa. Esta Comisión considera que, en ningún caso, el acceso a la información solicitada puede comprometer dichas funciones, dado que se trata de un informe ya elaborado, en el marco de otro procedimiento anterior en el tiempo y para otro supuesto de infracción de la normativa del orden social, resultando de todo punto improcedente la puesta en valor del deber de sigilo que asiste a los funcionarios de la Inspección de Trabajo en el ámbito de las denuncias y apreciándose la presencia de un interés público, medido en términos de los fines a los que sirve la LTAIBG, lo suficientemente relevante como para prevalecer sobre la protección de "*las funciones de vigilancia, inspección y control*" amparadas por el límite del artículo 14.1 g) LTAIBG.

11.- Por otra parte, en el escrito de alegaciones presentado por el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, se señala que "*en relación a su solicitud de información, esta norma* (Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social) *en su artículo 10, contempla el Deber de Sigilo diciendo que:*

1. Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.
2. También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.

Por lo tanto, habiéndose establecido legalmente la limitación al acceso a la información pública para los expedientes tramitados en base a las competencias de vigilancia y control de la normativa laboral otorgadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad, procedía denegar la solicitud".

Dichas alegaciones se sitúan en la línea de defensa de un régimen específico al que pudiera ser de aplicación lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, en virtud de la cual *"1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Pues bien: La posible invocación de la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información establecido por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, decae ante la aplicación del derecho de acceso a la información pública, según ha reconocido, en múltiples resoluciones, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, en la Resolución 141/2022, de 19 de julio, dicho organismo literalmente menciona: *"(…) corresponde verificar si los artículos 20.4 y 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituyen ese régimen específico que invoca el Ministerio con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG.*

En este punto conviene recordar que, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango

de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales – vid. en este sentido la resolución de este Consejo 112/2022, de 11 de julio de 2022.

En efecto (…) en la STS nº 748/2020, de 11 de junio (re. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

Respecto del deber de sigilo establecido en el artículo 10 de la Ley 23/2015, alegado por el Departamento de Trabajo y Empleo para justificar el imposible acceso a la información pública reclamada, en el marco de la regulación de los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo, cabe señalar que los funcionarios del mismo consideran confidencial el origen de cualquier queja/denuncia de la que conozcan en el ámbito de su función inspectora; por otro lado, dicho deber de secreto se extiende, aun después de dejar el servicio, a los datos, informes o antecedentes de los que hayan tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones (con determinadas excepciones). Estas previsiones, que tienen como destinatario concreto al personal de la Inspección y aluden a una de las condiciones en las que debe llevar a cabo su trabajo, no tienen como contrapartida el desplazamiento de la regulación y ejercicio del derecho de acceso a la información. Sentado lo anterior, es preciso diferenciar entre el deber de sigilo que se impone a los empleados públicos respecto de la divulgación de la información que conocen dentro del ejercicio de sus funciones y la caracterización como confidencial de la propia información. En esta línea, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) puntualiza que "*el artículo 10.2 de la Ley 23/2015 no impide que cualquier persona solicite el acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, cuestión radicalmente diferente a que, motu proprio, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espurios, no amparados por una norma con rango de Ley.*

En conclusión: No puede considerarse que el artículo 10 de la Ley 23/2015, en relación con las normas específicas recogidas en el artículo 20 de dicha norma, establezcan un régimen jurídico de acceso específico que desplace a la Ley de Transparencia, como sí ocurre, por ejemplo, en otros casos en los que la norma sectorial establece de forma expresa el carácter reservado o confidencial de determinados datos. De ahí que se concluya en la estimación de la solicitud de acceso a la información pública, dada la inexistencia de ese régimen específico que pretende de aplicación el Departamento de Trabajo y Empleo.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por Dña. _____ frente a la desestimación expresa de su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco conforme a lo estipulado en los Fundamentos Jurídicos 8º, 9º, 10º y 11º de la presente Resolución.

Segundo.- Instar al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco a que, en el plazo de 10 días, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, proporcione a la reclamante la información objeto de su solicitud.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la reclamante y al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Informazio Publikoaren Sarbiderako Euskal Batzordeko batzordeburua / Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI